Смолякова, Е.В.. Совершенствования делопроизводства в деятельности высших органов власти БССР в 1920-е гг. / Е.В. Смолякова // Працы гістарычнага факультэта БДУ : навук. зб. Вып. 5 / рэдкал.: У. К. Коршук (адк. рэд.) [і інш.]. — Мінск : БДУ, 2010. — С. 315-323.

Е.В. Смолякова

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ БССР В 1920е гг.

Формирование советского государственного аппарата БССР в 1920е гг. сопровождалось поисками новых, эффективных форм делопроизводства, которое уже в 1920е гг. рассматривалось как одна из вспомогательных функций аппарата управления. Естественно, что улучшение деятельности государственных учреждений не представлялось без совершенствования постановки делопроизводства.

Ключевые вопросы организации управления и частично его документационное обеспечение нашли отражение в ряде законодательных актов 1920х гг. Одним из первых таких документов стало положение ЦИК ССРБ «О формах печатей и порядке выдачи разрешений на право заказов печатей и штампов», вступившее в силу 15 января 1921 г. Оно имело большое значение для упорядочения процесса удостоверения документов, поскольку установило формы печатей и штампов, определило круг учреждений, имевших право пользоваться печатями с изображением государственного герба, и порядок выдачи разрешений на их изготовление. Положение подробно описало обязательную для всех учреждений форму штампа, таким образом определив и состав обязательных реквизитов исходящих документов [13].

Постановление ЦИК ССРБ «О порядке пользования печатями с государственным гербом» 1922 г. расширило и конкретизировало круг учреждений, имевших право пользоваться такими печатями, а также

установило порядок выдачи разрешений на изготовление и их учета [10]. В связи с переходом в 1924 г. к окружной системе административно территориального деления было принято новое постановление ЦИК и СНК БССР 1925 г. с аналогичным названием, внесшее изменения в п. 1, касающийся перечня учреждений, которым предоставлено право пользования печатями с государственным гербом. Хотя ничего нового в существующий порядок это постановление не внесло, все же оно отменило ранее изданные акты по данному вопросу [11].

Ряд мероприятий ЦИК и СНК, направленных на оптимизацию документооборота, касался непосредственно их деятельности в осуществлении законодательной функции. На заседаниях СНК неоднократно принимались решения о порядке издания декретов, положений и про чих узаконений ЦИК и СНК, о разработке и утверждении положений и другие. Этими решениями вводился единый порядок и этапы про хождения и согласования указанных актов. 4 февраля 1922 г. был издан декрет СНК ССРБ «О порядке рассмотрения и опубликования законодательных правительственных актов», согласно которому предварительное рассмотрение и согласование с действующим законодательством и редактирование законопроектов возлагалось на законодательно-кодификационный отдел Народного комиссариата юстиции. Декрет регламентировал порядок и сроки прохождения правительственных актов с момента их подготовки до окончательного утверждения и опубликования в Собрании узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства ССРБ, издаваемом Наркомюстом [12].

В 1924 г. была учреждена Комиссия законодательных предположений при СНК. Надо сказать, что вопрос о целесообразности ее создания вызвал острую дискуссию в правительстве. Категорически против выступили Наркомат юстиции и Госплан БССР, заявив, что проект положения «О комиссии по рассмотрению законодательных предположений» устанавливает весьма сложный порядок рассмотрения как проектов законодательных актов БССР, так и проектов декретов и постановлений, долженствующих быть изданными правительством СССР и переданных на заключение правительства БССР.

Проект при этом должен был: пройти через заинтересованные ведомства, быть согласованным с НКЮ, быть переданным на предвари тельное ознакомление одного из членов комиссии для доклада на заседании, пройти через редактора-консультанта для окончательного редактирования и визирования проекта и, наконец, быть переданным на ознакомление и одобрение председателя СНК, а в некоторых случаях —

на рассмотрение СНК. Такой порядок рассмотрения проектов Союзного правительства был практически невозможен, принимая во внимание тот краткий срок, который давался союзным республикам для дачи заключений по законопроектам. Что же касается законопроектов БССР, то 2 ст. проекта, говорящая о круге ведения Комиссии законодательных предположений, была тождественна статье Положения о НКЮ, устанавливающей круг ведения отдела Законодательных предположений НКЮ, в той ее части, которая касалась компетенции отдела в отношении рассмотрения законодательных предположений. При однородности функций этих органов создавался риск нарушить всю систему работы и расстроить работу в НКЮ, не наладив ее в СНК [17; 23].

Создание Комиссии, очевидно, было вызвано стремлением построить свою работу по образцу союзных органов, без учета того факта, что Комиссия законодательных предположений при СНК СССР существо вала ввиду отсутствия союзного наркомата юстиции. Тем не менее Ко миссия была учреждена и Положение о ней, принятое в 1925 г., стало одним из основных нормативных актов, регулирующих порядок про хождения и утверждения законодательных актов [7]. В 1928 г. Комиссия законодательных предположений была реорганизована в Подготовительную комиссию при СНК БССР, которая наделялась уже гораздо меньшими полномочиями, нежели ее предшественница [24].

Говоря о порядке документирования законодательной деятельности правительства, следует назвать и Наказ о порядке работы Совета Народных Комиссаров и Комиссии законодательных предположений при СНК БССР, утвержденный в 1925 г. Этот объемный по содержанию документ представляет собой одновременно и положение об органе власти, и регламент работы, и инструкцию по делопроизводству. Кроме общих глав, касающихся состава правительства, функций его председателя и заместителей, здесь подробно регламентируются порядок внесения вопросов на рассмотрение СНК, сроки согласования, правила оформления проектов, их редактирования и подписания и т. п.; отдельная глава посвящена правилам ведения и оформления протоколов [6].

В 1927 г. было принято новое постановление ЦИК и СНК БССР «Об опубликовании и времени вступления в силу законов и распоряжений правительства БССР, а также распоряжений народных комиссариатов БССР», которое установило порядок вступления в силу как опубликованных, так и неопубликованных законодательных актов [14].

И хотя документирование законодательной деятельности было в должной мере регламентировано, учреждения, внося вопрос на рассмот-

рение высших органов власти, придерживались этих положений далеко не всегда. Это привело к появлению большого количества циркуля ров, предписывающих учреждениям внимательно относиться к установленным правилам, касающимся сроков предоставления, порядка оформления, согласования проектов и сопроводительной документации, рассылки копий постановлений и протоколов органов власти и управления, количества необходимых экземпляров. В 1920е гг. имен но циркуляры получили наибольшее распространение в качестве документов, регламентирующих отдельные стороны делопроизводства в учреждениях. Чаще всего они издавались от имени Управления делами СНК или Секретариата ЦИК как подразделений, ответственных за постановку делопроизводства. Но могли издаваться и от имени СНК или Президиума ЦИК.

Циркулярами устанавливался порядок осуществления соответствующего контроля за исполнением постановлений и поручений высших органов власти. Так, циркуляр СНК БССР от 30.10.1926 г. предписывал всем наркоматам и центральным учреждениям БССР проводить проверку исполнения в установленной Управлением делами СНК табличной форме, что давало возможность осуществлять всесторонний контроль и избежать периодических проверок, которые, как показывала практика, являлись неполными и неудовлетворительными [27].

В 1920-е гг. был регламентирован и порядок ведения переписки между учреждениями. Протоколом № 5 заседания СНК ССРБ от 12.02.1921 г. была утверждена Инструкция для обмена служебной корреспонденцией между советскими учреждениями в крупных городах. Разрабатывался этот документ Наркоматом почт и телеграфов, поэтому большое место в нем отведено именно почтовым правилам приема, сортировки и учета предназначенной к отправке корреспонденции. Но все же здесь указываются реквизиты писем, порядок их оформления, порядок ведения реестров, поэтому возможно отнести эту Инструкцию и к документам, регламентирующим делопроизводственные процессы [4]. Правил оформления, отправления и получения писем, употребления национальных языков в переписке касались также некоторые циркуляры, протокольные постановления, внутренние приказы по Секретариату ЦИК или Управлению делами СНК. Например, циркуляр ЦИК БССР от 24.05.1926 г. установил порядок употребления сокращений в текстах документов и привел список общепринятых сокращений [28]. Протокольным постановлением СНК БССР «Об упорядочении пересылки различных материалов» от 27.04.1930 г. (прот. № 45, п. 2100) ус-

танавливался порядок рассылки на места различных документов, ис пользования бланков и т. д. [20].

В апреле 1924 г. на заседании СНК БССР рассматривался вопрос о мерах к сокращению переписки между ведомствами, во исполнение которого было решено изучить аппараты ведомств в целях нормализации их работы, а НК РКИ — «пересмотреть штаты всех учреждений, имея в виду сокращение излишней переписки» и представить доклад о введении в учреждениях усовершенствованного делопроизводства. Результатом этой работы стал подготовленный НК РКИ проект постановления об организации при Минской почтово-телеграфной конторе Центрального пункта обмена корреспонденцией, утвержденный 3 января 1925 г. Создание пункта обмена, помимо рациональной постановки экспедиционной работы учреждений (своевременное доставление пакетов по принадлежности, быстрота доставки), дало еще и экономию средств, позволив существенно сократить штат курьеров [16; 21].

Регламентировались и сроки исполнения переписки. Соответствующими циркулярами ЦИК и СНК ССРБ 1921 г. предписывалось всем наркоматам и советским

учреждениям служебную переписку, поступающую из центра, исполнять: срочную — в 24 часа, прочую — в 72, и в те же сроки сообщать соответствующему учреждению о принятых мерах. Для этого предлагалось ввести в каждом учреждении систематический контроль за своевременностью исполнения бумаг, возложив эту функцию на специальных сотрудников. Кроме того, во всех наркоматах и учреждениях Белоруссии предлагалось ввести обязательное дежурство сотрудников, по крайней мере, до 10 часов вечера для осуществления приема входящей корреспонденции [25; 26].

В 1924 г. СНК БССР было издано постановление «О пересылке государственными учреждениями и предприятиями срочной секретной корреспонденции через фельдъегерский корпус ОГПУ». Так как отправка исходящей корреспонденции и защита информации, содержащейся в документах, — функции службы ДОУ, то этот документ представляет интерес как одна из первых попыток законодательно оформить некоторые механизмы защиты конфиденциальной информации в делопроизводстве [8]. В штат аппаратов высших органов власти и управления была введена должность делопроизводителя секретной переписки. И хотя через фельдъегерскую связь должна была направляться только секретная переписка, остальная — по почте, реалии 1920х гг. были иными. На заседании Президиума ЦИК БССР 16 января 1925 г. вся корреспонденция, исходящая от ЦИКа, СНК, ЭКОСО и Госплана, была при-

знана секретной [22]. Органы управления обращали внимание правительства на то, что грифы секретности на несекретных документах нарушают общий порядок ведения делопроизводства — о строгом разграничении переписки на простую и секретную, и несоблюдение этого порядка создает путаницу и излишнюю работу.

В некоторой степени в рассматриваемый период была регламентирована еще одна задача делопроизводства — социально-политическая, в частности, порядок предоставления учреждениями различного рода информации. В апреле 1921 г. на заседании СНК рассматривался проект постановления о порядке выдачи справок. Постановление регламентировало порядок выдачи и оформления справок, их регистрации. Информации могли выдаваться только лицами, на то уполномоченными, а справки — только заведующими тех отделов, к кругу деятельности которых относилось рассмотрение данного вопроса [9]. На основании декрета СНК ССРБ 1922 г. «О канцелярском сборе», который устанавливал особый сбор за изготовление учреждениями копий, выписок, удостоверений, справок, была разработана и утверждена соответствующая инструкция. Согласно этому документу учреждения обязывались выдавать заинтересованным лицам по их просьбе копии, выписки и т. п. бумаги из находящихся в их делопроизводстве дел, за исключением сведений, не подлежащих оглашению. Причем, если эти документы составлялись и выдавались в силу закона, канцелярский сбор не взимался. В остальных случаях он составлял 10 коп. за каждую страницу [5]. В 1925 г. этот сбор был отменен. Постановление ЦИК и СНК БССР «О засвидетельствовании районными исполнительными комитетами, местечковыми и сельскими советами сделок, договоров, документов» 1926 г. регламентировало порядок выдачи частным лицам и удостоверение копий документов.

Большое внимание органы власти БССР придавали проблеме обеспечения сохранности документов в делопроизводстве и передаче их на государственное хранение. В 1920е гг. был принят ряд нормативных документов в области архивного дела (положение ЦИК «О Центрархиве ССРБ», постановление Президиума ЦИК ССРБ «О порядке передачи в ГАФ Белоруссии и его уездные отделы архивных дел и бумаг и о порядке уничтожения их», постановление Президиума ЦИК и СНК БССР «О едином государственном архивном фонде БССР»). В них, кроме всего прочего, затрагивались

вопросы организации ведомственного архива и передачи на государственное хранение и уничтожения дел и документов. Требования привести все архивные материалы в полный

порядок в соответствии с установленными правилами, разъяснение существующего порядка оформления законченных делопроизводством дел, порядок выдачи документов содержались и в ряде циркуляров, из данных в развитие названных законодательных актов.

Во второй половине 1920х гг. основные аспекты постановки делопроизводства в учреждениях были, так или иначе, урегулированы. И когда в 1926 г. НК РКИ поставил вопрос об открытии в БССР отделения Оргстроя, ЦИК и СНК БССР в своих протоколах отмечали, что «предлагаемые Оргстроем системы в некоторой части нашими учреждениями превзойдены, рационализация делопроизводства уже частично проведена собственными силами и помощь специальных организаций не требуется» [18; 2]. Но это вовсе не значило, что вопросы организации делопроизводства снимались с повестки дня. Напротив, вторая половина 1920х гг. характеризуется активным поиском оптимальных подходов к совершенствованию управления и его документационного обеспечения. На волне нотовского движения на союзном уровне организуются исследования в области управления, научной организации труда (НОТ) и делопроизводства, объявленный режим экономии требует пересмотреть практику работы ведомств, учреждений, организаций по документированию управленческой деятельности.

В этот период органами власти БССР предпринимаются попытки уйти от регламентации отдельных аспектов делопроизводства в виде циркуляров и создать комплексные документы, которые регулировали бы делопроизводственные процессы в учреждениях в целом. В 1926 г. была утверждена Основная инструкция (положение) о порядке делопроизводства и отчетности районных исполнительных комитетов (РИК), разработанная совместно НКВД и НК РКИ. В разделах «О письмоводстве (составление бумаг)», «О приеме, регистрации и отсылке служебных бумаг», «Хранение бумаг» был определен основной порядок делопроизводства РИКов, виды служебных документов, используемых в их деятельности, обязанности делопроизводственного персонала [15]. По становление ЦИК и СНК БССР «О дополнительной рационализации и упрощении советского аппарата и расширении прав местных органов» 1928 г. в отдельном разделе подробно регламентировало порядок прохождения дел в правительственных и государственных органах с точки зрения его упрощения и расширения прав центральных и мест ных органов управления [1].

Практика издания нормативных актов, всесторонне регулирующих постановку делопроизводства, была успешно реализована и в регламен-

тации деятельности самих аппаратов высших органов власти. Уже упоминавшийся Наказ о порядке работы СНК и КЗП при СНК БССР (1925 г.) на треть представляет собой инструкцию по делопроизводству. Следует упомянуть также приказ № 11 по Секретариату ЦИК БССР от 24.02.1925 г., где в разделах «Ведение протоколов заседаний», «Ведение текущей переписки», «Секретная переписка», «Порядок подписания бумаг», «Производство по частным амнистиям», «Прием посетителей», как в инструкции, отражены все основные моменты постановки делопроизводства в Секретариате ЦИК [3].

Таким образом, проблема рационализации управленческого труда и делопроизводства занимала значительное место в деятельности ЦИК и СНК БССР, которые, являясь высшими органами власти республики, призваны были решать, в том числе, и вопросы, связанные с функционированием государственного аппарата, и

осуществлять поиск оптимальных организационных форм и методов информационно-документационного обслуживания в советских учреждениях. Регламентация делопроизводственных процессов осуществлялась по трем направлениям: законодательное регулирование отдельных сторон делопроизводства, ведомственное регулирование делопроизводственных процессов в учреждениях и внутренняя регламентация постановки делопроизводства самих аппаратов ЦИК и СНК БССР. Проявилась она в издании ряда законодательных актов, инструкций, циркуляров, приказов. И если в первой половине 1920х гг. решение данных вопросов носило скорее стихийный характер, являясь сиюминутным откликом на возникшие трудности в работе советских учреждений, то во второй половине десятилетия расширяется и дополняется созданная нормативная база, начинают обозначаться узловые проблемы совершенствования госаппарата и делопроизводственных процессов, предпринимаются попытки создания комплексных документов, регламентирующих постановку делопроизводства в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аб дадатковай рацыяналізацыі і спрашчэнні савецкага апарату і пашырэнні пра
воў мясцовых органаў: пастанова ЦВК і СНК БССР, 6 дек.1928 г. // Национальный архив Республики Беларусь (далее — НАРБ). Фонд. 7. Оп. 1. Д. 660. Л. 27—40.
2. Выписка из протокола № 2 заседания экономической комиссии Комслужа ЦИК
и СНК БССР, 24 февр.1926 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 1087. Л. 6.
3. Загад № 11 па Сэкратарыяту ЦВК БССР, 24 лют. 1925 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1.
Д. 422. Л. 29—33.

4. Инструкция для обмена служебной корреспонденцией между советскими учреж
дениями в крупных городах БССР: утв. СНК ССРБ 12.02.1921 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 11. Л. 18—19.
5. Инструкция о порядке взимания канцелярского сбора: утв. СНК ССРБ
20.12.1922 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 90. Л. 29.
6. Наказ о порядке работы СНК и КЗП при СНК БССР: утв. СНК БССР
18.11.1925 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д.176. Л. 19—40.
7. О Комиссии законодательных предположений при СНК БССР: положение СНК
БССР, 18 нояб. 1925 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д. 176. Л. 14—15 об.
8. О пересылке государственными учреждениями и предприятиями срочной сек
ретной корреспонденции и ценностей через фельдъегерский корпус ОГПУ: постановле
ние СНК БССР, 11 февр. 1924 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д. 10. Л. 13.
9. О порядке выдачи справок: постановление СНК ССРБ (проект) // НАРБ. Фонд
6. Оп. 1. Д. 10. Л. 70.
10. О порядке пользования печатями с государственным гербом: постановление ЦИК
ССРБ, 28 июля 1922 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 15. Л. 208.
11. О порядке пользования печатями с государственным гербом: постановление ЦИК
и СНК БССР, 29 июля 1925 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д. 161. Л. 28.
12. О порядке рассмотрения и опубликования законодательных правительственных
актов: декрет СНК ССРБ, 4 февр.1922 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 15. Л. 47.
13. О формах печатей и порядке выдачи разрешений на право заказов печатей и штам
пов: положение ЦИК ССРБ, 6 янв.1921 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 6. Л. 17.
14. Об опубликовании и времени вступления в силу законов и распоряжений прави
тельства БССР, а также распоряжений народных комиссариатов БССР: постановление
ЦИК и СНК БССР, 14 авг. 1927 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 1448. Л. 20—20 об.

15. Основная инструкция (положение) о порядке делопроизводства и отчетности Районных Исполнительных комитетов: утв. СНК БССР 14 сент. 1926 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д. 295. Л. 30—33.
16. Письмо НК РКИ в СНК БССР, 29 авг.1924 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д. 80. Л. 54.
17. Письмо НКЮ в СНК БССР, 2 окт.1924 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д. 55. Л. 100—101.
18. Письмо ЦИК БССР в НК РКИ БССР,13 марта 1926 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 1087. Л. 7.
19. Пратакол № 45 пасяджэння СНК БССР, 27 крас. 1930 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д. 689. Л. 125—132.
20. Протокол № 54 заседания СНК БССР, 3 янв. 1925 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д. 133. Л. 3 — 5.
21. Протокол № 27 заседания Президиума ЦИК БССР, 16 янв. 1925 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 351. Л. 663—667.
22. Протокол распорядительного заседания Госплана ССРБ, 23 авг. 1924 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д. 55. Л. 105.
23. Пра рэарганізацыю камісіі заканадаўчых праектаў пры СНК БССР у Падрыхтоў чую камісію СНК БССР і аб яе складзе: пастанова СНК БССР, 28 чэрв. 1928 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д. 661. Л. 48.
24. Циркуляр СНК ССРБ № 6306, 24 июня 1922 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 13. Л. 78.
25. Циркуляр ЦИК ССРБ № 2100, 25 февр. 1922 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 13. Л. 40.
26. Циркуляр СНК БССР № 4340/68, 30 окт. 1926 г. // НАРБ. Фонд 7. Оп. 1. Д. 366. Л. 162.
27. Цыркуляр ЦВК БССР № 3507/044/5, 24 мая 1926 г. // НАРБ. Фонд 6. Оп. 1. Д. 1005. Л. 36—36 об.